

La difficile quête d'un système de sécurité en Europe : les limites de l'approche institutionnelle

The Difficult Quest for a Security System in Europe: The Limits to an Institutional Approach

Philippe Braillard

Volume 26, numéro 1, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703424ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703424ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Braillard, P. (1995). La difficile quête d'un système de sécurité en Europe : les limites de l'approche institutionnelle. *Études internationales*, 26(1), 5–34.
<https://doi.org/10.7202/703424ar>

Résumé de l'article

With the end of the cold war, Europe, whilst avoiding the major threat of a global conflagration, has entered a period of uncertainty and instability, resulting from new risks which have appeared and from conflicts which have developed to the east of the continent. The institutions which were created in the context of the cold war, and which helped to manage it, are now forced to redefine their objectives and strategies, since they were not suited to deal with a profoundly different situation. This study evaluates the manner in which these new security challenges have been addressed through adaptation of the various institutions active in the field of security. The study shows that these various adaptations have been incapable of bringing effective answers to the new security problems which have appeared on the continent. Finally, based on this analysis, the study tries to identify the potential and limits of each of these institutions in the search for a European security System.

La difficile quête d'un système de sécurité en Europe

Les limites de l'approche institutionnelle

Philippe BRAILLARD*

ABSTRACT — *The Difficult Quest for a Security System in Europe: The Limits to an Institutional Approach*

With the end of the cold war, Europe, whilst avoiding the major threat of a global conflagration, has entered a period of uncertainty and instability, resulting from new risks which have appeared and from conflicts which have developed to the east of the continent. The institutions which were created in the context of the cold war, and which helped to manage it, are now forced to redefine their objectives and strategies, since they were not suited to deal with a profoundly different situation. This study evaluates the manner in which these new security challenges have been addressed through adaptation of the various institutions active in the field of security. The study shows that these various adaptations have been incapable of bringing effective answers to the new security problems which have appeared on the continent. Finally, based on this analysis, the study tries to identify the potential and limits of each of these institutions in the search for a European security system.

En moins de trois ans, la chape de plomb qui écrasait toute une partie de l'Europe et divisait profondément le continent s'est désagrégée par pans entiers et successifs. L'effondrement des régimes communistes et du pouvoir soviétique sur l'Europe de l'Est a pris la forme d'un véritable raz de marée. Avec lui, s'est disloqué un ordre européen et international marqué du sceau de la bipolarité et de la guerre froide, ordre qui paraissait fermement établi et auquel l'Europe semblait condamnée pour longtemps encore.

Avec la dislocation de cet ordre, symbolisée par deux moments très forts, la chute du mur de Berlin en 1989 et le sommet de la CSCE à Paris un an plus tard, c'est non seulement un chapitre de l'histoire qui s'est clos, mais c'est aussi un paysage politico-stratégique dominé sans partage par la menace d'une conflagration majeure entre deux systèmes d'alliance qui a disparu. Ces bouleversements ont non seulement suscité en Europe un immense soulagement mais ont également éveillé un grand espoir pour l'avenir. En effet, l'instauration de la démocratie à l'Est, y compris dans l'ex-URSS, la volonté des dirigeants de ces pays de se concentrer sur les réformes nécessaires au passage

* Professeur à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève.

à l'économie de marché et de participer pleinement aux institutions politiques et économiques de l'Europe démocratique, les progrès accélérés et substantiels réalisés en matière de désarmement, aussi bien nucléaire que conventionnel, tout cela a conduit les opinions publiques des pays d'Europe occidentale à considérer que le continent européen sortait enfin de l'ère des menaces et des conflits et voyait s'ouvrir devant lui une période de stabilité, de paix et d'intégration.

Très vite, il fallut déchanter. Certes, l'ère de la menace provenant d'un adversaire clairement identifié et pouvant conduire à une conflagration globale semblait bien révolue. Cependant, en lieu et place de la stabilité et de la paix espérées et annoncées, c'est à l'incertitude et à l'instabilité qu'ont été confrontés les gouvernements européens, cela en raison de la montée en Europe de l'Est des nationalismes et de l'éclatement de plusieurs conflits locaux ou régionaux. Loin d'être estompées, les questions de sécurité retrouvaient une nouvelle importance, en devenant toutefois beaucoup plus complexes qu'elles ne l'avaient été par le passé.

Nous chercherons dans cette étude à évaluer la manière dont l'Europe a répondu à ces nouveaux défis en matière de sécurité, en adaptant les diverses institutions actives dans le domaine de la sécurité. Nous montrerons pourquoi ces diverses adaptations n'ont pas été capables d'apporter des réponses efficaces aux nouveaux problèmes de sécurité apparus sur le continent. Enfin, en nous appuyant sur cette analyse, nous tenterons de distinguer les possibilités et les limites de chacune de ces institutions dans la recherche d'un système de sécurité européen.

I – La fin de la guerre froide et les bouleversements du paysage politico-stratégique européen

En polarisant toute l'attention et les énergies vers le conflit idéologico-stratégique Est-Ouest, la guerre froide, tout en faisant courir à l'Europe et au monde un risque majeur, apportait néanmoins une certaine stabilité dans la mesure où elle empêchait la montée et la cristallisation des conflits secondaires entre les membres de l'un ou l'autre des camps ou à l'intérieur de l'un de ces pays. L'erreur commise au moment de l'effondrement des régimes communistes par les observateurs des affaires européennes ainsi que par de nombreux gouvernements a été de ne pas saisir le lien fonctionnel entre cette non-conflictualité au niveau secondaire et la conflictualité majeure entre les deux blocs. Or, force a été de constater que, très vite, la disparition de l'axe conflictuel Est-Ouest a laissé le champ libre au développement en Europe de l'Est d'une grande diversité de tensions et de conflits : montée des nationalismes, désagrégation d'entités étatiques, graves problèmes de minorités, désaccords quant aux frontières, etc. Ces tensions et ces conflits exprimaient en partie des situations et des problèmes fort anciens qui avaient été simplement mis entre parenthèses et étouffés à cause de la guerre froide ainsi qu'en raison du poids du totalitarisme communiste et qui ne demandaient qu'à réapparaître à la première occasion.

A — L'émergence de nouveaux risques

Les bouleversements politiques et institutionnels entraînés par la chute des régimes communistes à l'Est (éclatement de l'Union soviétique, naufrage de la Yougoslavie dans la haine et dans la violence, fracture de la Tchécoslovaquie) n'ont fait que renforcer cette montée des facteurs de tension et de conflit, source d'instabilité et d'incertitude. De très nombreux États ont vu le jour à la faveur de ces bouleversements. Parmi ces 21 nouveaux États, plusieurs sont de petite taille, marqués par de graves problèmes économiques et minés par l'instabilité politique. Un certain nombre de ces États sont confrontés en leur sein ou dans leurs relations avec leurs voisins à de sérieux problèmes de minorités ethniques ou religieuses.

Les Européens ont donc été contraints à remettre en question l'image optimiste d'un avenir stable et pacifique et à prendre en compte l'émergence de nouveaux risques pour la sécurité du continent. Force a été de constater que, malgré ses apports très positifs, au nombre desquels on peut relever le désarmement conventionnel et la réduction des potentiels nucléaires, la fin de la guerre froide n'a pas permis de reléguer à l'arrière-plan les problèmes de sécurité.

Les pays d'Europe occidentale ne se trouvent plus confrontés au risque d'une attaque massive délibérée en provenance de l'Est. Les conflits actuels ou potentiels semblent devoir restés limités à un niveau local ou régional. Cependant, vu l'instabilité existant en Europe de l'Est, des conflits aux conséquences stratégiques difficilement prévisibles ne sont pas exclus. Ces conflits ne sont pas à négliger en raison de l'important potentiel militaire, notamment nucléaire, subsistant dans cette région.

L'évolution qui caractérise la Russie est à cet égard préoccupante. Certes, la Russie ne menace plus l'Europe occidentale comme le faisait jadis l'URSS. Cependant, ce pays demeure une puissance nucléaire aux capacités mondiales, gardant à sa disposition d'importants moyens militaires conventionnels. Sa situation interne est marquée par de graves incertitudes, en raison de son instabilité se nourrissant à la fois de l'échec de la plupart des réformes économiques engagées jusqu'à aujourd'hui, de fortes tendances à la désintégration des institutions et de la société, ainsi que de la montée des tendances extrémistes et nationalistes clairement manifestée par les récentes élections législatives. De graves conflits internes ne sont pas à exclure, cela avec des conséquences pouvant dépasser largement les frontières du pays.

Même si l'on fait abstraction des risques découlant d'un éventuel passage à un régime extrémiste en Russie, on doit constater un net infléchissement du régime actuel, manifestant l'apparition de tendances néo-impérialistes de la Russie à l'égard de son environnement proche (autres pays issus de l'éclatement de l'URSS)¹. Moscou se sent investi d'une responsabilité particulière dans

1. Voir à ce sujet Carina STACHETTI, «Une politique étrangère qui se cherche», in *Ex-URSS : les États du divorce*, sous la direction de Roberte BERTON-HOGGE et de Marie-Ange CROSNIER, Paris, La Documentation Française, 1993 («Les études de la Documentation Française»), pp 121-135.

l'«étranger proche», zone qui englobe les territoires des républiques ayant appartenu à l'ex-URSS et qui occupe une place de plus en plus importante dans sa politique étrangère. Militairement, la Russie a été directement ou indirectement impliquée dans plusieurs processus conflictuels se situant dans cet environnement (Géorgie, Nagorny-Karabakh, Tadjikistan, etc.).

Aujourd'hui, la puissance militaire russe est considérée comme inquiétante par les États baltes, de même que, d'une manière plus indirecte, par les autres pays d'Europe centrale et orientale². Bien que la Russie coopère étroitement avec les pays d'Europe occidentale et qu'elle ne représente pas aujourd'hui une menace pour ces pays, rien ne permet d'exclure, qu'à la faveur notamment d'un possible changement de régime, ce pays n'entre en conflit violent avec certains de ses voisins, conflit qui pourrait prendre une ampleur très menaçante pour l'ensemble du continent au cas où il impliquerait le recours à des armes de destruction massive. À terme même, une Russie aux mains d'un régime nationaliste et extrémiste pourrait être tentée par des aventures menaçant directement l'Europe occidentale.

B — Les nouvelles dimensions de la sécurité

Dans la nouvelle configuration européenne, la dimension économique occupe une place importante dans les risques qui se font jour, ainsi que cela a déjà été relevé ci-dessus, à propos de la Russie. On est ici toutefois loin de la dimension traditionnelle de la sécurité puisqu'il ne s'agit pas de la recherche d'une certaine autarcie économique face à une menace militaire extérieure. Ce qui est en question, c'est le difficile et douloureux passage à l'économie de marché et la contribution de l'Europe occidentale au développement économique des nouvelles démocraties d'Europe de l'Est. C'est en effet en grande partie de ce développement que dépendra à l'avenir la stabilité et la pérennité de ces régimes démocratiques. Cela constitue en outre une condition indispensable au règlement, à titre préventif, des problèmes liés à la montée des nationalismes au sein de ces pays.

On tend donc à reconnaître aujourd'hui qu'aucune réflexion sérieuse sur la sécurité en Europe ne peut faire l'impasse sur cette dimension économique et se limiter aux strictes questions de défense et de conflits armés. Il est ainsi devenu évident qu'il serait illusoire de vouloir construire un système européen de sécurité collective sans d'abord chercher à agir sur les inégalités économiques et sociales existant entre les deux parties de l'Europe.

Cet élargissement de la notion de sécurité est encore accentué par le fait que l'on doit bien reconnaître aujourd'hui que, outre les risques politico-stratégiques, il est nécessaire de prendre en compte les risques technologiques et écologiques qui, bien que souvent difficiles à évaluer avec précision, ont

2. Sur la perception de cette menace, voir *Security for Europe Project*. Final Report, Providence, Center for Foreign Policy Development of the Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, December 1993, pp. 22-23.

pris une importance considérable en raison de la crise puis de l'effondrement des systèmes politiques et économiques communistes en Europe de l'Est et en URSS. Parmi ces risques, le plus aigu est sans doute celui causé par l'état de délabrement croissant de plusieurs installations nucléaires civiles dans les pays de l'Est, ce qui suscite de sérieuses inquiétudes dans l'ensemble de l'Europe.

La réflexion sur les problèmes de sécurité, puis la prise en charge de ces derniers dans le cadre d'une coopération européenne sont ainsi devenues particulièrement difficiles en raison des transformations intervenues dans ce domaine au cours de ces dernières années avec la disparition du cadre de référence qui avait prévalu pendant plusieurs décennies et l'émergence de nouveaux risques et menaces. Le champ de la sécurité a tendu ainsi à s'élargir et à devenir plus complexe puisque, outre l'importance croissante prise par les nouvelles dimensions (économique, sociale, technologique, écologique, etc.), les problèmes de sécurité européenne ne sont plus seulement des problèmes politiques de nature interétatique mais aussi, et de plus en plus, des problèmes de nature intra-étatique.

Face à ces transformations, il n'est pas facile pour les gouvernements de bien discerner et évaluer les défis auxquels ils sont confrontés en matière de sécurité et de déterminer quand et à quel degré leur sécurité est directement menacée. De même, il n'est pas aisé pour les institutions intergouvernementales (OTAN, UEO, CSCE), créées dans le cadre d'une logique d'équilibre militaire entre deux blocs, de s'adapter à cette nouvelle situation.

C — L'entrée dans une ère d'incertitude et d'instabilité

Avec la fin de la guerre froide, l'Europe, tout en échappant à la menace majeure d'une conflagration globale, est ainsi entrée dans une ère d'incertitude et d'instabilité, en raison des nouveaux risques qui se sont fait jour et des conflits qui se sont développés à l'Est du continent. Après une période de relative stabilité dans un système international bipolaire, l'Europe semble renouer avec les affres de l'instabilité ayant caractérisé notamment la première partie de ce siècle³. Face à cette situation, caractérisée par une pluralité complexe de risques et de menaces difficilement prévisibles et rompant avec les habitudes acquises, certains en viennent même à évoquer avec une certaine nostalgie le temps de l'opposition entre l'Est et l'Ouest où l'essentiel des problèmes de sécurité se résumaient à une menace dominante et clairement identifiable.

Les institutions créées dans le cadre de la guerre froide, et qui avaient contribué à gérer cette dernière, soit ont disparu (Pacte de Varsovie), soit se sont trouvées dans l'obligation de redéfinir leurs finalités et leurs stratégies,

3. Voir à ce sujet John MEARSHEIMER, «Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War», *International Security*, vol. 15, no 1, 1990, pp. 5-56.

car elles étaient peu aptes à faire face à une situation profondément changée. Outre le fait que les risques et les menaces ne sont plus les mêmes et sont devenus beaucoup plus complexes, la fin du partage de l'Europe en deux remet en question la délimitation des zones d'action des institutions existantes et oblige les Européens à repenser les problèmes de sécurité en des termes différents. La question se pose donc de savoir si les Européens sont à même d'assurer leur sécurité avec les institutions existantes, quitte à les adapter et à les rendre complémentaires en les intégrant dans un projet cohérent, ou s'il n'est pas plutôt nécessaire de concevoir une ou plusieurs institutions nouvelles.

La remise en question des politiques de sécurité au sein de l'Europe s'opère toutefois dans un cadre qui dépasse largement les limites du continent. En effet, les transformations qu'a connues l'Europe au cours de ces dernières années s'inscrivent dans le contexte plus large d'importants changements structurels du système international. Avec la disparition de l'URSS et la fin de la guerre froide, on a en effet assisté à la décomposition d'un système international dont la structure était profondément marquée par la bipolarité et qui semblait solidement ancrée dans la stabilité. La fin de ce système, qui avait marqué de son empreinte l'ensemble des relations internationales pendant plus de quarante ans, semblait ouvrir la voie à une nouvelle configuration des rapports internationaux caractérisée par le rôle dominant de la seule superpuissance désormais existante, les États-Unis. Le rôle de ces derniers dans la conduite de la guerre du Golfe laissait à penser qu'un nouvel ordre mondial était en train d'émerger, cela sous leur égide. Cependant, cette même guerre du Golfe a clairement montré que, si les États-Unis étaient incontestablement la puissance mondiale dominante du point de vue militaire, ils n'étaient plus en mesure d'assumer à eux seuls le poids économique du rôle qu'ils cherchaient à jouer dans le monde.

L'ordre mondial cher à George Bush apparaissait donc comme une illusion, cela d'autant plus que les Américains, en portant Bill Clinton à la présidence, marquaient clairement leur volonté de voir leur pays se tourner prioritairement vers ses problèmes intérieurs, économiques et sociaux. Aujourd'hui, force est de constater qu'en lieu et place de l'ordre mondial annoncé, on est en présence d'un système international décomposé, sans qu'il y ait émergence d'une nouvelle structure claire. Le monde, comme l'Europe, est ainsi entré dans une ère d'incertitude et d'instabilité.

Ces transformations, qui ont pris de court par leur ampleur et leur rapidité tous les observateurs, y compris les plus perspicaces, remettent en question les grands modèles explicatifs utilisés pour éclairer les phénomènes internationaux. Elles tendent également à nous interpeller quant au caractère intangible communément attribué à de nombreuses institutions. Elles n'ont par ailleurs pas manqué de susciter de nombreuses interrogations quant à l'évolution future du système international et du sous-système européen et notamment quant aux conséquences possibles que les changements structurels intervenus peuvent avoir à l'avenir sur la stabilité des rapports internationaux.

Le nouveau sous-système européen qui semble émerger actuellement, et que certains n'hésitent pas à rapprocher du Concert de l'Europe issu du Congrès de Vienne⁴, suscite des hypothèses et des pronostics très divers quant à son évolution⁵.

II – La réponse de l'Europe

Les bouleversements introduits par la chute des régimes communistes et la fin de la guerre froide, ainsi que l'émergence de nouveaux défis en matière de sécurité posés par une situation politico-stratégique profondément transformée, ont rapidement mis en évidence l'inadaptation des institutions qui, en Europe, étaient, à un titre ou à un autre, en charge des questions de sécurité. Ces diverses institutions ont donc toutes été contraintes de s'engager très rapidement dans un processus d'adaptation aux exigences de la nouvelle situation stratégique-politique européenne.

A — L'OTAN à la recherche d'une nouvelle raison d'être

De toutes les institutions en charge des questions de sécurité sur le continent européen, c'est sans doute l'OTAN qui semblait la plus touchée par la fin de la guerre froide et les bouleversements intervenus en Europe, à tel point que certains observateurs se demandaient si elle allait survivre à sa «victoire». En effet, l'OTAN, en tant qu'alliance défensive créée dans le cadre de la guerre froide pour défendre la zone atlantique, semblait, avec la disparition de la menace soviétique, perdre l'essentiel de sa raison d'être. En outre, ses limites territoriales la rendaient peu apte à intervenir légitimement hors de sa zone.

Dès 1991, les membres de l'OTAN ont cherché à réagir et à adapter leur institution à cette situation nouvelle. Un premier pas important vers cette nécessaire adaptation a été fait au sommet de Rome, les 7 et 8 novembre 1991, par l'adoption d'un nouveau concept stratégique de l'Alliance, ainsi que par l'accent mis sur la prévention des conflits et la gestion des crises.

La mise en application de ce concept stratégique devait toutefois conduire à une importante remise en question de la philosophie qui avait sous-tendu l'action de l'OTAN jusque-là. En effet, dans la mesure où l'Alliance n'était plus confrontée à une menace visant directement le territoire des ses membres, mais devait désormais faire face à des problèmes d'instabilité et à des risques de conflits en dehors de la zone couverte par le traité, elle fut

4. Voir par exemple Philip ZELIKOV, «The New Concert of Europe», *Survival*, vol. 34, no 2, 1992, pp. 12-30.

5. Voir à cet égard les très intéressants débats conduits, tout au long de l'année 1990, dans la revue *International Security*. Dans le courant néo-réaliste, voir John J. MEARSHEIMER, «Back to the Future: Europe after the Cold War», *op. cit.*; dans la mouvance des théories de l'interdépendance, voir Robert KEOHANE, «Correspondance», *International Security*, vol. 15, no 2, 1990, pp. 192-194, ainsi que Jack SNYDER, «Averting Anarchy in the New Europe», *International Security*, vol. 14, no 4, 1990, pp. 5-41.

contrainte, après de vifs débats en son sein, à accepter de ne pas limiter ses tâches à la simple défense du territoire de ses membres et de mettre ses ressources à la disposition de missions de maintien de la paix placées sous l'autorité de la CSCE ou des Nations Unies.

Un autre problème délicat auquel l'OTAN a été confrontée est celui de ses relations avec les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale, dont plusieurs ont très rapidement manifesté leur désir d'adhérer à l'Alliance. Tout en répondant négativement à cette demande, car il n'était pas question de voir la cohésion de l'Alliance remise en cause et de prendre le risque d'élargir la garantie du traité à une Europe de l'Est minée par l'instabilité, un pas fut fait dans la direction de ces pays avec la création du CCNA (Conseil de coopération de l'Atlantique Nord), ouvert à tous les pays d'Europe centrale et orientale, y compris la Russie et les pays baltes. Il ne s'agit toutefois que d'un organe d'échange d'information, de consultation et de coopération qui n'offre aucune garantie de sécurité à ses participants.

En raison de cette limite radicale imposée au CCNA, cet organe ne pouvait constituer une réponse satisfaisante aux inquiétudes en matière de sécurité des pays d'Europe centrale, inquiétudes renforcées au cours des derniers mois de 1993 par les tendances nationalistes se faisant jour en Russie et par le sentiment que ce pays cherchait à reconquérir, en partie au moins, l'empire disloqué dans le naufrage de l'URSS. La question de l'élargissement de l'OTAN revint donc inévitablement sur le tapis, en suscitant de vifs débats au sein de l'Alliance. Reprenant les thèses défendues par plusieurs experts⁶, certains pays membres, dont l'Allemagne, semblaient séduits par l'idée d'une extension de l'OTAN permettant à leurs yeux un renforcement de cette institution, qui deviendrait ainsi l'instrument central d'une nouvelle stratégie à même de garantir la sécurité en Europe.

L'opposition manifestée par la Russie, ajoutée aux craintes de nombreux membres de l'OTAN de voir un élargissement de l'Alliance mener à sa dilution, conduisit à écarter le scénario de l'élargissement. Comme il n'était cependant pas possible, d'un autre côté, de faire complètement la sourde oreille aux demandes des pays d'Europe centrale et orientale, la voie était ouverte pour un compromis qui prit la forme du «Partenariat pour la paix», concept présenté par le secrétaire américain à la défense, Les Aspin, durant la réunion des ministres de la défense de l'OTAN tenue en octobre 1993 à Travemünde. Cette proposition américaine de «Partenariat pour la paix» a été d'autant plus facilement adoptée lors du sommet de l'OTAN, les 10 et 11 janvier 1994 à Bruxelles, qu'elle a été présentée comme une voie vers une adhésion à terme à l'OTAN pour les pays le souhaitant et que, par ailleurs, elle ne pouvait être considérée comme étant dirigée contre Moscou, puisqu'elle était ouverte à tous les pays de l'ancien Pacte de Varsovie, y compris la Russie, les seules

6. Voir notamment Ronald D. ASMUS, Richard L. KUGLER, Stephen F. LARRABEE, «Building a New NATO», *Foreign Affairs*, September/October 1993, pp. 28-40.

exigences étant pour les participants de respecter les grands principes au fondement des sociétés libérales et démocratiques, d'accepter le règlement négocié des conflits et de rendre public leur budget de la défense.

B — L'UEO, instrument d'une identité européenne de défense

Bien que l'Union de l'Europe occidentale, à l'instar de l'OTAN, ait été créée dans le contexte de la guerre froide, sa remise en question par la fin de cette dernière a été sans doute moins directe et surtout moins spectaculaire. Tout d'abord, d'un point de vue purement formel, la raison d'être de l'UEO, créée sur la base du Traité de Bruxelles, était à l'origine plus interne à l'Europe occidentale que centrée sur la confrontation Est-Ouest : avec la création de l'UEO, il s'agissait en effet de constituer un régime de maîtrise des armements englobant la République fédérale d'Allemagne et d'intégrer pleinement cette dernière au système de défense atlantique. Ensuite, au cours des années de la guerre froide, l'UEO n'avait pas connu de réel développement et était totalement restée dans l'ombre de l'OTAN. C'est l'approfondissement de l'intégration communautaire, conjugué avec la fin de la guerre froide, qui conduisit l'UEO à une réorientation et à la définition d'un nouveau rôle.

Le sommet de l'OTAN tenu à Rome en novembre 1991 ouvrit la voie, en dépit de nombreuses réserves et divergences, à un substantiel renforcement de l'UEO en acceptant le principe du développement d'une identité européenne de défense au sein de l'Alliance. Cette décision s'inscrivait d'ailleurs dans l'évolution même de la politique américaine depuis l'effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est, évolution allant dans le sens d'un certain désengagement américain et d'une volonté des États-Unis de voir les Européens mieux prendre en charge leur propre défense. Par la suite, l'administration Clinton ne fera que souligner et renforcer cette évolution, cela pour des raisons budgétaires et à cause des réserves croissantes de l'opinion publique et du Congrès. Cette évolution sera d'ailleurs confirmée par le sommet de l'OTAN à Bruxelles en janvier 1994.

C'est sans aucun doute le sommet de Maastricht qui a permis aux Européens de confirmer et de concrétiser le principe d'une identité européenne de défense, accepté quelques semaines plus tôt par l'OTAN à Rome, et de dessiner un nouveau rôle pour l'UEO. En s'engageant dans l'Union politique et en jetant ainsi les bases d'une politique étrangère et de sécurité commune ainsi que d'une politique de défense commune, pouvant conduire, le moment venu, à une défense commune, les pays membres de la Communauté ont renoué d'une certaine manière avec l'ambition d'une défense européenne commune abandonnée en 1954 avec l'échec de la CED, même si, il faut bien le reconnaître, l'Union politique demeure, dans sa première étape, pour l'essentiel un processus intergouvernemental et qu'elle laisse encore ouverte la question d'une défense commune.

Quelles que soient les limites, en matière de sécurité et de défense, de l'Union politique adoptée à Maastricht, cette union a permis à l'UEO de se

trouver un nouveau rôle, puisqu'il a été décidé de faire de cette dernière un instrument de l'Union politique en matière de politique de sécurité et de politique de défense⁷, le renforcement de l'UEO s'inscrivant ainsi dans le cadre du développement de l'identité européenne de sécurité et de défense. Certes, il a été précisé que «l'UEO agira en conformité avec les positions adoptées dans l'Alliance atlantique» et que «l'Alliance restera le forum essentiel de consultation entre les Alliés et l'enceinte où ceux-ci s'accordent sur des politiques touchant à leurs engagements de sécurité et de défense au titre du Traité de Washington⁸». Toutefois, plusieurs mesures sont envisagées afin de renforcer le rôle opérationnel de l'UEO, institution dont la faiblesse principale était de ne pas disposer d'infrastructures et de moyens propres : organisation d'une cellule de planification, coopération militaire plus étroite dans le domaine de la logistique, du transport, de la formation et de la surveillance stratégique, etc.

Le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO a connu une nouvelle étape en juin 1992, lorsque le Conseil des ministres de l'institution décida (Déclaration de Petersberg) de doter l'UEO de moyens militaires conventionnels propres, afin de pouvoir conduire des missions non seulement de défense mais aussi des tâches humanitaires, des opérations de maintien de la paix et même des opérations de rétablissement de la paix. Un nouveau pas a été franchi dans l'affirmation du rôle de l'UEO et dans celle de l'identité européenne de défense lors du sommet de l'OTAN à Bruxelles avec le transfert à l'UEO des activités de l'Eurogroupe ainsi qu'avec l'adoption du projet américain de «forces opérationnelles interarmées combinées» («Combined Joint Task Forces», CJTF), ce qui devrait permettre à l'UEO de disposer de moyens de l'OTAN pour des opérations dont elle aurait le contrôle. Des unités de l'Alliance atlantique, y compris des détachements américains, pourront ainsi être soumis à un contrôle direct de l'UEO en dehors de la chaîne traditionnelle des commandements intégrés de l'OTAN.

Quant à la question des relations de l'UEO avec les pays d'Europe centrale et orientale, elle s'est posée avec d'autant plus d'acuité que plusieurs de ces pays se sont déclarés candidats à l'Union européenne. Il était donc normal que l'UEO engage une coopération avec l'Europe centrale et orientale. C'est ainsi qu'est né le forum de consultations et de coopération associant à l'UEO les pays de cette région, y compris les républiques baltes mais sans les autres républiques issues de l'ex-URSS. Ce forum aborde les questions relatives à l'architecture de sécurité et à la stabilité en Europe, au développement futur de la CSCE, à la maîtrise des armements et au désarmement, à l'application du Traité CFE et du Traité «ciel ouvert». À la différence du CCNA et surtout du «Partenariat pour la paix», qui cherchent à associer les anciens adversaires du Pacte de Varsovie dans un cadre de consultations et de coopération pouvant conduire à d'éven-

7. Déclaration sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique.

8. *Ibid.*

tuelles actions communes, le forum de l'UEO cherche plutôt à établir des liens particuliers avec des pays voisins dans le domaine de la sécurité et de la défense et s'inscrit, étant donné le rôle attribué à l'UEO par l'Union politique, dans la perspective d'une possible adhésion à terme de ces pays d'Europe centrale à l'Union européenne.

C — La CSCE et la recherche d'un système régional de sécurité

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui s'était révélée un instrument fort utile dans le contexte de la guerre froide et avait permis, tout en consacrant le statu quo territorial et politique, de favoriser la défense des droits de l'homme et de renforcer la stabilité sur le continent, à travers notamment l'instauration des mesures de confiance et de sécurité, tout cela avec un degré d'institutionnalisation quasi nul, ne pouvait être ignorée dans le nouveau contexte européen.

Après l'effondrement du communisme, les nouveaux responsables politiques des pays de l'Est, au premier rang desquels sans doute les dirigeants tchécoslovaques, plaçaient beaucoup d'espoir dans la CSCE, processus qui, avec notamment l'Acte final d'Helsinki, avait servi la cause des mouvements dissidents. Pour ces dirigeants, il semblait logique que la CSCE soit appelée à devenir l'organisation pan-européenne de sécurité, cela d'autant plus qu'elle rassemblait déjà l'ensemble des pays européens ainsi que les États-Unis et l'URSS.

Cet enthousiasme des dirigeants de l'Est contribua sans aucun doute à dynamiser le sommet de Paris de la CSCE, en novembre 1990, réunion qui non seulement symbolisa la fin de la guerre froide mais aussi constitua le point de départ d'une transformation de la CSCE. Face aux nouveaux risques et défis en matière de sécurité, la CSCE ne pouvait apporter de réponse crédible et efficace sans s'adapter en profondeur. Cette adaptation prit la forme d'une institutionnalisation et de l'attribution de nouvelles tâches : création d'un secrétariat à Prague, d'un centre de prévention des conflits à Vienne et d'un bureau des élections libres à Varsovie. Le sommet d'Helsinki, en juillet 1992, confirma et renforça ces transformations avec, outre l'organisation d'un certain nombre de réunions spécialisées, le renforcement de la structure organisationnelle, comme en témoigne la création d'un poste de haut-commissaire aux minorités nationales. Tout en poursuivant sa tâche dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement conventionnel en Europe, avec le démarrage à Vienne, en septembre 1992, du «Forum for Security Co-operation», et en parvenant à susciter un accord sur le règlement pacifique des différends, la CSCE s'est engagée dans la gestion de diverses crises ou conflits : crise yougoslave, conflit entre la Géorgie et l'Ossétie, conflit du Nagorny-Karabakh, etc. La CSCE s'est ainsi donné pour tâche de constituer un système régional de sécurité au sens du chapitre VIII de la charte des Nations Unies.

D — La coexistence d'une pluralité d'institutions : concurrence ou complémentarité ?

Le souci d'une adaptation des institutions existantes en Europe dans le domaine de la sécurité, afin d'être mieux à même de répondre aux défis d'un continent profondément transformé, a ainsi conduit à la définition de nouvelles stratégies et objectifs ainsi qu'à la création de nouveaux instruments.

Toutefois, en raison du maintien d'une pluralité d'institutions (OTAN, UEO, Union européenne, CSCE), se pose le problème de la répartition des tâches entre ces dernières. Une dispersion des efforts ne risque-t-elle pas de se produire et d'empêcher ces institutions d'atteindre avec efficacité leurs objectifs ? Une concurrence nuisible n'est-elle pas la conséquence inévitable de cette multiplicité institutionnelle ?

Face à ces interrogations et pour éviter de tels dangers, les responsables gouvernementaux européens ont tous proclamé leur souci de coordination entre ces diverses institutions en affirmant qu'ils les considéraient comme complémentaires et non comme concurrentes. Ils ont tenté ainsi d'estomper voire d'effacer les divergences suscitées par la volonté de constituer une identité européenne de défense et de renforcer l'UEO, opération perçue par certains comme risquant de conduire à un affaiblissement de l'OTAN. Dès le sommet de Rome de 1991, les dirigeants de l'Alliance ont affirmé qu'à leurs yeux les institutions de sécurité existantes en Europe étaient interdépendantes et complémentaires, idée qui a conduit à développer le concept d'« institutions se renforçant mutuellement » (*mutually-reinforcing institutions*).

En raison de la montée des conflits à l'Est, on a envisagé une répartition des tâches entre ces diverses institutions en cherchant à utiliser au mieux les spécificités de chacune d'entre elles. Dans le domaine du maintien de la paix, par exemple, on en est arrivé à considérer que, pour reprendre les termes du secrétaire général de l'UEO, William van Eekelen, « NATO and Western European Union must envisage becoming the muscular arms of the CSCE or UN whenever either decide to entrust them with peacekeeping missions⁹ ».

III — Quelle sécurité ? Pour quelle Europe ?

Une analyse lucide de l'évolution du paysage politico-stratégique européen au cours de ces dernières années conduit inévitablement à reconnaître que, en dépit des efforts entrepris pour adapter les institutions existantes à la situation nouvelle régnant en Europe, ces dernières se sont révélées peu à même d'apporter des réponses efficaces et cohérentes aux nombreux nouveaux problèmes de sécurité apparus sur le continent. Ces institutions ont plutôt donné une image de flottement, d'indécision, d'éparpillement, et somme toute d'impuissance. Les divergences d'opinions et de conceptions entre leurs membres ont été flagrantes et la coordination ainsi que la répartition des

9. «WEU prepares the Way for New Missions», *NATO Review*, October 1993, p. 19.

tâches entre elles ont été peu convaincantes. La gestion malheureuse du drame yougoslave par les Européens – ou plutôt faudrait-il parler ici d'incapacité de gestion – illustre sans doute le mieux cet état de fait. En assistant, la plupart du temps passifs et démunis, au développement de tensions et conflits régionaux divers, les Européens semblent s'installer avec résignation, après avoir traversé une longue période de guerre froide caractérisée par un état de ni guerre ni paix, dans une ère où cohabitent la paix et la guerre¹⁰.

En se montrant ainsi incapable d'apporter une réponse déterminée aux divers conflits montants, au premier rang desquels celui de Yougoslavie, l'Europe n'a-t-elle pas clairement mis en évidence les faiblesses et les limites radicales des institutions actives dans le domaine de la sécurité et en particulier des mécanismes existant pour la gestion des crises ?

A — Les causes d'un échec

On pourrait être tenté, comme le font de nombreux observateurs, reprenant ainsi une analyse largement répandue dans l'opinion publique, de conclure que cette incapacité et ces échecs de l'Europe en matière de sécurité ont leur origine dans les institutions existantes et qu'il suffirait de transformer profondément ces dernières, voire d'en créer une ou plusieurs nouvelles, pour surmonter ces problèmes. Or, rien n'est moins vrai. Il est tout à fait fallacieux de s'imaginer, comme on le fait habituellement, que les problèmes de sécurité européenne sont de nature institutionnelle et qu'il est possible de leur trouver une solution « architecturale », par adaptation des institutions existantes et/ou par une meilleure interconnexion de ces dernières.

Comme le relevait bien Manfred Wörner, secrétaire général de l'OTAN, « l'adaptation des institutions à leur nouvel environnement et le développement de meilleures relations entre elles ne suffisent pas à garantir la sécurité en Europe à plus long terme si les États membres de ces institutions ne sont pas prêts à user de leur autorité pour imposer la volonté internationale¹¹ ». L'échec n'est pas celui des institutions, mais bien celui des États européens, incapables de se mettre d'accord sur une ligne d'action claire. Au-delà des outils, des mécanismes et des structures, le problème est celui de l'absence d'une vision commune et de la fixation d'objectifs précis et partagés. Ainsi que le rappelle bien François Heisbourg, « en mettant l'accent sur des structures architecturales, les gouvernements ont eu tendance à se concentrer sur les moyens et les procédures au lieu de définir des objectifs et des politiques à suivre. Poussée à l'extrême, cette tendance a conduit à des querelles sur des questions institutionnelles plutôt que politiques ainsi qu'au rejet sur les autres

10. Voir à ce sujet les remarques de Pierre HASSNER dans *War and Peace: European Conflict Prevention*, Paris, UEO, Institut d'études de sécurité, « Chaillot Papers », no 11, octobre 1993, p. 4.

11. « La sécurité européenne : volonté politique et puissance militaire », in *Que signifie la sécurité européenne après la guerre froide ?* Bruxelles, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, décembre 1993, p. 11.

de la responsabilité politique, comme cela s'est produit durant les premiers mois où le gouvernement de Belgrade s'est livré à des opérations militaires en Slovénie et en Croatie. Les organisations ne sont que des moyens pour atteindre des objectifs précis, qu'ils soient opérationnels, comme dans le Golfe, ou de planification¹²».

Pour certains observateurs, cette incapacité des États européens à s'accorder sur des objectifs politiques communs doit être considérée comme une conséquence directe de graves divergences quant au rôle à attribuer à chacune de ces institutions dans la nouvelle conjoncture de l'après-guerre froide¹³. Ainsi, par exemple, dans cette logique, l'incapacité d'un engagement efficace de l'UEO en 1991-1992 dans le conflit yougoslave serait due essentiellement à l'opposition entre la France, souhaitant voir accorder à l'UEO un rôle de premier plan, et la Grande-Bretagne, craignant de voir un renforcement de l'UEO se faire au détriment de l'OTAN. Durant la phase ultérieure du conflit, c'est-à-dire jusqu'au début de 1994, l'impossibilité d'un engagement majeur de l'OTAN aurait eu pour cause, outre le refus des Américains d'intervenir directement, la crainte de la France et d'autres membres de l'Alliance de voir accorder un rôle trop important à cette dernière.

De telles divergences quant au rôle des institutions ont sans doute, à un moment ou à un autre, exercé une influence négative sur la capacité d'action de ces institutions et sur leur crédibilité. Cependant, il faut bien prendre garde de ne pas retomber ici dans une explication de type institutionnel ou architectural. En effet, en dernière analyse, si les divergences quant au rôle des institutions ont pu s'exprimer de la sorte c'est parce qu'il n'y avait pas entre les membres de ces institutions une convergence dans l'analyse et dans la détermination des priorités, ainsi qu'un accord sur des objectifs communs.

Lorsqu'on cherche à expliquer cette absence de convergence et cette paralysie, on peut être tenté de les rattacher aux problèmes internes de l'Europe occidentale. Cette dernière traverse en effet la plus grave crise économique et sociale depuis la Seconde Guerre mondiale. À cela s'ajoute le fait que deux grands pays, l'Allemagne et la France, sont en période préélectorale et que l'Italie est en pleine restructuration politico-institutionnelle. Ces facteurs seraient d'autant plus forts que la plupart des pays d'Europe occidentale semblent souffrir actuellement de l'absence de véritables hommes d'État, capables de voir loin et de dépasser les seules préoccupations à court terme dictées par les résultats des sondages et les échéances électorales. Tous ces facteurs peuvent sans doute avoir contribué à une certaine «renationalisation» des politiques de sécurité mais ils sont loin de pouvoir représenter la cause principale des échecs européens.

12. «La nouvelle orientation de la politique européenne de sécurité», in *Que signifie la sécurité européenne après la guerre froide?*, op. cit., p. 43.

13. Voir par exemple Alexis SEYDOUX, Jérôme PAOLINI, «From Interblocking to Institutional Evolutionism», in *Challenges and Responses to Future European Security: British, French and German Perspectives*, European Strategy Group, 1993, pp. 171-202.

Cette dernière réside bien plutôt dans la nature nouvelle des risques et menaces en matière de sécurité qui sont apparus dans l'Europe de l'après-guerre froide. Les Européens ne sont en effet plus confrontés aujourd'hui à une menace directe et majeure, mais à une série de risques partiels et de menaces indirectes, tels que le développement de conflits locaux et régionaux en Europe de l'Est. Alors que, durant la guerre froide, la menace soviétique concernait tous les Occidentaux et, en raison de son caractère majeur, déterminait un intérêt commun supérieur et les incitait à surmonter leurs divergences d'opinions et d'intérêts, aujourd'hui, les intérêts et la sécurité des uns et des autres ne sont atteints qu'indirectement et ne sont pas touchés de façon identique et de manière vitale par les risques et menaces caractérisant le nouveau paysage politico-stratégique européen. Les menaces n'étant qu'indirectes et touchant souvent de manières diverses les intérêts nationaux des pays européens, ces derniers sont, la plupart du temps incapables de réagir en commun et d'une façon déterminée. Une telle divergence d'intérêts est clairement apparue dans la manière dont les pays membres de la Communauté européenne ont réagi face à l'éclatement de la Yougoslavie et ont pris position à l'égard de la proclamation d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Ces profondes divergences d'intérêts et de points de vue qui se sont manifestées entre les Douze ont empêché toute action cohérente de la Communauté européenne et ont sérieusement porté atteinte à sa crédibilité.

Il faut par ailleurs bien reconnaître, au-delà de la divergence d'intérêts mise en évidence, que les pays d'Europe occidentale ne sont qu'indirectement touchés par l'instabilité en Europe de l'Est et dans l'ex-URSS, ce qui les conduit à ne pas accorder la priorité absolue aux problèmes que connaissent ces pays et ne les dispose pas à payer un prix élevé pour tenter de régler ces problèmes, ainsi que l'a démontré la désastreuse gestion du drame yougoslave. Toute la question est ici celle du rapport entre la gravité de la menace et le coût à payer pour réduire cette dernière.

La prise en compte de ce changement de la nature des risques ne permet pas seulement d'éclairer les échecs et dysfonctionnements des institutions existantes en matière de sécurité. Elle permet aussi de mettre en lumière le caractère illusoire de toute solution reposant sur la création d'une nouvelle institution. Comme le note Adam Daniel Rotfeld, «it seems that in this respect the political will of States will be more decisive than theoretical concepts or the intellectual advantages of the proposed solutions. The usefulness of new institutions is determined by whether major states, and great powers in particular, are ready to make use of them – whether they are prepared to make their security interests dependent on the effectiveness of multilateral organizations¹⁴».

Or, au-delà même des divergences d'intérêts existant entre les pays d'Europe occidentale (au sein de l'OTAN, de l'UEO, de l'Union européenne) et qui expliquent leur difficulté à confier d'un commun accord d'importantes

14. «The CSCE: Towards a Security Organization», *SIPRI Yearbook* 1993, p. 187.

tâches aux institutions de sécurité auxquelles ils appartiennent, on voit se dessiner une double fracture au sein du paysage européen quant à la notion même de sécurité. En effet, il existe aujourd'hui en Europe trois conceptions différentes de la sécurité et donc trois approches différentes quant aux priorités à déterminer :

– Pour les *Occidentaux*, la sécurité européenne signifie avant tout sécurité à l'Ouest (telle que la garantit l'OTAN) ainsi qu'une stabilité à l'Est, n'excluant toutefois pas certains conflits, comme par exemple le conflit dans l'ex-Yougoslavie. De tels conflits à l'Est sont certes perçus comme malheureux et dommageables, mais, pour autant qu'ils restent contenus dans certaines limites, ils ne menacent pas directement et de manière majeure la sécurité de l'Europe occidentale et ne justifient donc pas une intervention directe et massive de la part des Occidentaux. À cet égard, la position des États-Unis pèse d'un poids non négligeable. S'il ne fait pas de doute que ce pays serait présent militairement aux côtés de l'Europe occidentale en cas de menace directe sur l'un des membres de l'Alliance atlantique, il est de plus en plus clair que, à l'avenir, les États-Unis ne s'engageront que peu, voire pas du tout, dans d'éventuelles opérations militaires de maintien ou de rétablissement de la paix en Europe de l'Est si leurs intérêts ne sont pas directement en jeu et si le coût humain de telles interventions semble élevé¹⁵.

– Pour les *pays d'Europe centrale et orientale*, au premier rang desquels les membres du groupe de Visegrad, la sécurité dont jouit l'Europe occidentale grâce à l'OTAN doit être étendue à l'Europe de l'Est. Ces pays ressentent un important besoin de sécurité et d'ancrage dans le système de sécurité occidental en raison du poids de la Russie et des incertitudes liées à l'avenir de ce pays, ainsi que des sérieux facteurs d'instabilité existant en Europe de l'Est du fait des problèmes de minorités, de nationalités et de frontières. Leurs inquiétudes sont encore avivées par la fragilité de leurs régimes démocratiques, elle-même accentuée par le difficile et chaotique passage à l'économie de marché.

– Pour la *Russie*, la sécurité signifie l'absence de toute menace venant de l'Europe occidentale et des anciens pays communistes d'Europe de l'Est, ainsi que des républiques issues de l'ex-URSS. À l'égard de ces dernières, la Russie s'octroie un droit de regard dans leurs affaires intérieures et régionales, car elle souhaite défendre ses intérêts de grande puissance ainsi que les intérêts de ses nationaux vivant dans ces républiques.

Sur la base de cette analyse, il est possible, une fois dissipées les illusions de l'approche architecturale, de dégager, en se fondant sur les facteurs mis à jour, facteurs qui sont au fondement de la réalité politico-stratégique européenne d'aujourd'hui, les possibilités et les limites des diverses institutions présentes dans le paysage sécuritaire européen et donc de voir vers quelle sécurité l'Europe peut raisonnablement tendre au cours de ces prochaines années.

15. Voir à ce sujet François HEISBOURG, «L'Europe condamnée à l'insécurité», *Politique internationale*, no 61, 1993, p. 288.

B — Les limites de la CSCE et le rêve impossible d'une sécurité collective

Lorsqu'on cherche à évaluer le rôle possible de la CSCE dans l'Europe nouvelle, on ne peut négliger l'importante et inestimable contribution qui a été celle de la Conférence d'Helsinki avec notamment les principes énoncés dans son Acte final. On doit également souligner le fait que cette conférence n'a pas été un simple événement limité dans le temps mais a ouvert la voie à un véritable processus se développant et s'amplifiant jusqu'à aujourd'hui. Le processus d'Helsinki a ainsi non seulement permis le développement d'un dialogue et d'une coopération plus substantiels entre l'Est et l'Ouest, mais il a aussi servi de cadre à l'instauration de mesures de confiance et de sécurité, à l'engagement d'un processus de réduction des forces conventionnelles et à la promotion des droits de l'homme en Europe de l'Est. Par la suite, la CSCE a permis d'«accompagner» utilement la fin de la guerre froide en constituant un forum de discussion des nouveaux problèmes de sécurité.

Ces indiscutables succès de la CSCE devraient, semble-t-il, permettre d'envisager l'avenir de cette institution avec confiance et de voir en elle l'élément central d'un futur système européen de sécurité¹⁶, cela d'autant plus que la CSCE semble bénéficier de caractéristiques très favorables. En effet, la CSCE est dotée d'un avantage non négligeable, dans la mesure où elle couvre une très large zone s'étendant de Vladivostok à Vancouver. Elle est ainsi la seule institution qui réunisse en son sein l'ensemble des États concernés directement, à un titre ou à un autre, par les questions de sécurité européenne. Cet état de fait lui donne une incontestable représentativité, source de légitimité. En outre, la CSCE ne se limite pas aux seules questions de sécurité strictement militaires, mais couvre un large domaine de compétence, qui s'étend aux questions économiques, sociales et culturelles. Cela semble constituer un atout non négligeable, à une époque où les problèmes de sécurité en Europe dépassent largement la sphère strictement militaire et touchent les questions relatives à l'économie, à l'environnement, aux droits de l'homme, ainsi qu'en témoigne bien la situation complexe de l'Europe de l'Est.

Cependant, une analyse critique et lucide ne peut que conduire à constater que les succès passés de la CSCE ne permettent en aucun cas de penser qu'il en sera de même à l'avenir, car l'Europe dans laquelle opère aujourd'hui cette institution est profondément différente de celle qui existait au temps de la guerre froide. Dans ce nouveau contexte, ce qui pouvait auparavant constituer un avantage ou pour le moins un point fort de la CSCE peut se révéler aujourd'hui comme représentant une faiblesse voire un sérieux handicap. Il en est ainsi de la large zone géographique couverte par la CSCE. Cette ampleur implique une hétérogénéité peu favorable à l'obtention d'un consensus. Cette hétérogénéité s'est fortement accrue au cours de ces dernières années avec l'éclatement de l'URSS et celui de la Yougoslavie, ainsi que celui de la

16. Voir par exemple Richard SCHIFFER, «The Conference on Security and Cooperation in Europe: Ancient History or New Opportunities?», *The Washington Quarterly*, vol. 16, no 4, 1993, pp. 121-129.

Tchécoslovaquie. La CSCE est ainsi passée de 35 à plus de 50 États membres (52 actuellement, sans compter la Serbie qui est suspendue et la Macédoine qui est candidate), et va jusqu'à inclure les républiques de l'Asie centrale issues de l'ex-URSS. Dans une Europe secouée par la montée des nationalismes et des problèmes ethniques à l'Est, les conséquences négatives d'une telle hétérogénéité ne peuvent que s'accroître.

Les règles relatives à la prise de décision en vigueur au sein de cette institution accentuent dramatiquement les inconvénients de cette hétérogénéité. En effet, la règle du consensus (même lorsqu'il s'agit du consensus moins une voix) donne un quasi-droit de veto aux États membres de la CSCE et empêche cette dernière de prendre des décisions efficaces en cas de crise, ainsi que l'a bien montré la paralysie de l'institution dans la gestion du drame yougoslave. Les intérêts et les systèmes de valeurs des membres de la CSCE sont trop divers pour permettre l'obtention d'un consensus en cas de conflit régional. Cette même diversité d'intérêts interdit d'ailleurs tout espoir de voir un jour les membres de la CSCE adopter un mode de décision à la majorité qualifiée, mode que l'Union européenne a elle-même en grande partie écarté en matière de politique étrangère et de sécurité, étant donné la «sensibilité» de ces problèmes en termes de souveraineté nationale. Ce qui n'est pas vraiment réalisable au sein de l'espace communautaire l'est *a fortiori* encore moins dans un milieu aussi hétérogène et potentiellement conflictuel que celui de la CSCE.

Quant au large domaine de compétences dont jouit la CSCE, s'il constitue à bien des égards un atout, dans la mesure notamment où il permet de mieux prendre en compte la multidimensionnalité des problèmes de sécurité, il peut, dans certaines circonstances, représenter un sérieux handicap. Il n'est en effet pas toujours bon de vouloir lier directement dans une négociation des questions de nature trop différente et relevant, au niveau national, de plusieurs sphères de l'administration fonctionnant selon des logiques parfois contradictoires. À trop vouloir embrasser, une institution internationale risque de se trouver paralysée par la complexité des négociations et d'entrer même en concurrence avec d'autres institutions.

Un autre grave handicap de la CSCE réside dans sa faible capacité à faire respecter les principes qu'elle promeut et à imposer ses décisions¹⁷. Cela va jusqu'à empêcher la CSCE de remplir effectivement des missions aussi importantes que la prévention des conflits et la gestion des crises. Certes depuis 1989, la CSCE s'est engagée dans la voie d'une plus forte institutionnalisation et elle a développé de nouveaux instruments : mécanismes dans le domaine militaire, mécanismes de protection des droits de l'homme, mécanismes de consultation et de coopération dans des situations d'urgence, missions de rapporteurs, missions de longue durée, etc. Par ailleurs, la CSCE peut recourir à

17. Voir à ce sujet Laurent GOETSCHEL, «Europäische Herausforderungen an die Vermittlung der schweizerischen Sicherheitspolitik», in Stephan KUX, Hrsg., *Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen und Sicherheitspolitik im Umbruch*, Bern, Paul Haupt Verlag, 1994, pp. 178-179.

des pressions diplomatiques ou à des pressions à travers l'appel à l'opinion publique contre un État violant les règles communes de comportement. Cependant, ces mécanismes, pas plus que la diplomatie déclaratoire, ne peuvent remplacer de véritables moyens opérationnels et une capacité à appliquer des sanctions, moyens et capacités qui font défaut à la CSCE. L'extrême hétérogénéité de cette institution rend très improbable une transformation radicale visant à la doter de tels moyens et encore plus improbable l'instauration d'un processus décisionnel majoritaire, condition préalable à la mise en œuvre efficace de tels moyens.

Cette faiblesse des moyens opérationnels apparaît clairement dans le domaine du règlement pacifique des différends, pour lequel la Suisse s'est beaucoup engagée depuis les débuts du processus d'Helsinki. Le règlement pacifique des différends est demeuré, jusqu'en 1991, un vague principe énoncé dans l'Acte final d'Helsinki (principe V). Ce n'est qu'en janvier 1991, lors de la réunion d'experts de La Valette, qu'un accord put se faire sur un mécanisme permettant à tout État de requérir l'assistance d'une tierce partie, quelle que soit la nature du différend. Cependant, ce mécanisme adopté a été vicié à la base dans la mesure où l'on a restreint l'assistance à des «commentaires ou conseils» et où chaque État peut refuser cette assistance d'une partie tierce s'il estime que le différend affecte la souveraineté territoriale ou la défense nationale. Ce mécanisme de La Valette, en raison des restrictions relatives à son utilisation et de ses effets non contraignants, est ainsi pratiquement inapplicable et inutile. On peut faire le même type de réserve sur les mesures relatives à la conciliation et à l'arbitrage adoptées par la CSCE à Stockholm en décembre 1992. Comme le relève à juste titre Victor-Yves Ghebali¹⁸, il ne s'agit là que de mesures pseudo-opérationnelles qui relèvent plus d'une fuite en avant que d'un véritable renforcement de la CSCE. Les mesures décidées à Stockholm portent même en elles le danger d'un fractionnement de cet ensemble déjà si hétérogène qu'est la CSCE et ne seront applicables qu'aux États ayant accepté de se lier juridiquement.

Contrairement à ce que continuent de penser un certain nombre d'experts¹⁹, ces faiblesses de la CSCE relèvent de limites radicales tenant à la nature de cette institution et en particulier à son hétérogénéité et elles ne sont pas susceptibles d'être dépassées par de simples aménagements institutionnels. On ne peut donc qu'être très réservé et même sceptique à l'égard des diverses propositions de transformation allant dans ce sens, si séduisantes qu'elles puissent paraître intellectuellement. Il en est ainsi par exemple de l'idée visant à faire de la CSCE une véritable organisation de sécurité européenne en la dotant d'authentiques capacités opérationnelles grâce notamment à l'abandon du principe du consensus et en conférant le pouvoir de décision à un comité

18. VICTOR-YVES GHEBALI, «La fuite en avant de la CSCE», *Défense nationale*, avril 1993.

19. Voir par exemple HEINZ VETSCHERA, *Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des «Interlocking Institutions» Konzepts*, Ebenhausen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 1993.

exécutif composé des pays de la CSCE qui sont membres permanents du Conseil de sécurité ainsi que de l'Allemagne, auxquels pourraient être associés, sur une base de représentation par rotation, les représentants d'organisations subrégionales (groupe de Visegrad, États baltes, etc.) de même que des autres institutions de sécurité (OTAN, UEO, Union européenne)²⁰.

Le très décevant sommet de la CSCE, tenu à Budapest les 5 et 6 décembre 1994, n'a fait que confirmer les sérieuses limites auxquelles est confrontée cette institution. La poursuite du processus d'institutionnalisation de cette dernière et sa transformation, dès janvier 1995, en Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) n'ont pu cacher la totale paralysie de cette institution face au conflit bosniaque et les profondes divergences existant entre la Russie et les États-Unis – sans parler des désaccords entre les Occidentaux eux-mêmes – quant à un éventuel élargissement de l'OTAN vers l'Est.

Lorsqu'on appelle de ses vœux la constitution, autour de la CSCE, d'une future communauté européenne de sécurité, on ne devrait pas perdre de vue que l'instauration d'une telle communauté implique que soient réalisées un certain nombre de conditions préalables, notamment :

- compatibilité des objectifs nationaux ;
- absence de conflits de nature fondamentale ;
- accord sur la manière de régler les divergences et de se comporter sur le plan international²¹.

Or, il faut bien reconnaître que, si ces conditions existent plus ou moins en Europe occidentale, elles sont loin d'être réunies en Europe orientale et tout particulièrement dans les Balkans et dans l'ex-Urss. Elles ne sont malheureusement pas près de s'y instaurer car elles ne peuvent émerger qu'à la faveur d'un long processus d'intégration économique et politique, lui-même souvent favorisé par l'existence d'une menace extérieure, comme cela a été le cas pour l'intégration de l'Europe occidentale.

L'évocation d'une éventuelle instauration d'une communauté européenne de sécurité prête en outre souvent à confusion car, bien que l'on fasse la plupart du temps référence, implicitement ou explicitement, à l'instauration d'une sécurité collective, on néglige de définir clairement ce qu'est la *sécurité collective* et de la distinguer d'autres concepts tels que celui de *défense collective* (qui se réfère aux systèmes d'alliance tels que l'OTAN) ou celui de *sécurité coopérative* (qui s'applique à la CSCE, au CCNA ou encore au Forum de consultations de l'UEO). Le concept de sécurité collective renvoie à des exigences beaucoup plus élevées que ceux de défense collective ou de sécurité coopéra-

20. Voir à ce sujet Adam Daniel ROTFELD, «The CSCE: Towards a Security Organization», *op. cit.*, p. 187.

21. Voir Dieter MAHNCKE, *Parameters of European Security*, Paris, UEO, Institut d'études de sécurité, «Chaillot Papers», no 10, 1993, pp. 5, ss.

tive²². Il implique que tous les membres d'un système s'engagent à réagir pour s'opposer à toute tentative, opérée par quelque membre du système que ce soit, de remettre en question de manière violente le statu quo ou de porter gravement atteinte aux valeurs communément reconnues.

Un système de sécurité collective ne peut fonctionner qu'en cas de convergence des intérêts vitaux de tous les membres du système et dans la mesure où ces intérêts vitaux sont menacés. Le principal problème de la sécurité collective, qui explique d'ailleurs l'échec de ce concept jusqu'à aujourd'hui, réside donc, comme le relève bien Joseph Joffe, dans le fait que «all members of the system or at least the great powers, treat aggression or the threat of aggression as the supreme evil, against which all others values are dwarfed. States however follow their own interests; they do not elevate the punishment of wrong-doers above all other values, and they are loath to sacrifice their particular interests on the altar of abstract justice. This is the irreducible reason why collective security systems tend to «bipolarize» in the moment of truth its members taking sides not against one single aggressor, but lining up behind either of the two combatants. For the same reason, states rarely, if ever, agree on the identity of the «aggressor», which is the *conditio sine qua non* of collective sanctions²³». Il est difficile, voire impossible, de faire fonctionner correctement, c'est-à-dire effectivement, un système de sécurité collective lorsqu'il comporte un nombre élevé de membres et surtout lorsqu'il existe une importante hétérogénéité entre ces derniers et même certains conflits entre quelques-uns d'entre eux, ce qui est aujourd'hui le cas au sein de la CSCE. Ainsi que le note Heinz Gärtner, «la crise yougoslave a mis en évidence les problèmes de tout système de sécurité collective : la communauté des États hésite à s'engager dans des conflits militaires locaux, car elle a trop peu d'intérêts à y défendre et/ou en raison d'une crainte d'être entraînée dans une guerre de longue durée. Dans un système de sécurité collective, elle y serait toutefois contrainte. (...) Une obligation automatique et contraignante pour tous les membres d'intervenir militairement lors de chaque agression pourrait transformer de petits conflits en grandes guerres²⁴».

Il est donc hautement improbable que, dans un avenir prévisible, la CSCE puisse se transformer en profondeur pour passer du forum qu'elle est actuellement à une véritable organisation de sécurité collective permanente, capable de promulguer des normes de conduite internes et internationales pour ses

22. Sur le concept de sécurité collective, voir notamment Jean BARREA, «La sécurité collective : ses origines, ses fondements et son institutionnalisation», *Stratégique*, no 54, 1992, pp. 209-226. Voir également : Richard K. BETTS, «Systems for Peace or Cause of War? Collective Security, Arms Control and the New Europe», *International Security*, no 15, 1992, pp. 4-43 ; Heinz GÄRTNER, *Wird Europa sicherer? Zwischen kollektiver und nationaler Sicherheit*, Wien, 1992 ; Joseph JOFFE, «Collective Security and the Future of Europe : Failed Dreams and Dead Ends», *Survival*, vol. 34, 1992, pp. 36-50 ; Reinhard WOLF, «Kollektive Sicherheit und das neue Europa», *Europa-Archiv*, vol. 47, no 13, juillet 1992, pp. 365-374.

23. «Collective Security and the Future of Europe : Failed Dreams and Dead Ends», *op. cit.*, p. 39.

24. *Österreichs Beitritt zur EG: Das Problemfeld Sicherheit und Verteidigung*, Ebenhausen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 1993, p. 28.

membres et de décider, si nécessaire, d'intervenir militairement en cas de violation grave de ces normes. La CSCE peut certes être utile à l'avenir pour des tâches telles que la surveillance de l'application d'accords de désarmement ou de limitation des armements, l'instauration de mesures de confiance, ainsi que, si les conditions sont favorables, la prévention ou le règlement de certains conflits opposant de très petits pays et ne suscitant pas de conflits d'intérêts entre les grands pays. Elle peut aussi être utile pour renforcer le respect des droits de l'homme ou affronter certains problèmes de migration de masse. Il serait toutefois illusoire d'espérer qu'une institution si large et hétérogène puisse à l'avenir assurer la sécurité du continent.

Plutôt que de se réfugier dans le rêve d'une impossible sécurité collective, né des espoirs suscités par la fin de la guerre froide, les Européens doivent, en reconnaissant les limites radicales de la CSCE, chercher à gérer au mieux leurs problèmes de sécurité en partant des institutions existantes de défense collective et de sécurité coopérative.

C — Les perspectives incertaines de l'Union politique en matière de sécurité et de défense

À Maastricht, les Douze ont sans aucun doute ouvert la voie à une implication directe de la Communauté dans l'affirmation d'une identité européenne de défense et à un renforcement de l'UEO, considérée comme un instrument de ce processus. Cependant, les décisions prises à Maastricht sont profondément marquées par l'ambiguïté, ce qui était inévitable dans la mesure où elles sont le résultat d'un compromis entre des positions fort différentes (notamment celles de la France et de la Grande-Bretagne). Ainsi, alors que le traité de Maastricht affirme, à propos de la politique de l'Union européenne, qu'elle doit être compatible avec la politique commune de défense et de sécurité de l'Alliance atlantique (article J4) et alors que la «Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale», adoptée à Maastricht, précise que l'UEO «renforcera sa contribution à la solidarité au sein de l'Alliance atlantique» (article 1), il est par ailleurs affirmé «la nécessité de former une véritable identité européenne de sécurité et de défense» et indiqué que «l'UEO se développe comme composante de l'Union européenne» (article 2).

À cette ambiguïté quant aux rapports entre l'identité européenne de défense et l'Alliance atlantique, s'ajoute une faiblesse de l'Union politique elle-même, faiblesse qui a, elle aussi, pour origine les divergences existant entre les Douze. L'engagement de l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité relève plus, ainsi que cela a déjà été relevé ci-dessus, d'une logique intergouvernementale qu'authentiquement communautaire, à la différence de l'Union monétaire qui, elle, est d'inspiration supranationale et communautaire. En effet, le mécanisme de décision en matière de politique étrangère et de sécurité relève essentiellement du principe de l'unanimité, puisque la procédure à la majorité qualifiée n'est utilisable que pour les

questions de procédure et pour la mise en œuvre des actions communes, au sujet desquelles le Conseil aura au préalable statué à l'unanimité.

À la lumière de l'ambiguïté que recèlent les décisions prises à Maastricht en matière de politique étrangère et de sécurité et quant à la réactivation de l'UEO et son intégration dans l'Union politique, ainsi qu'en raison des faiblesses du processus décisionnel de cette dernière, on ne peut qu'être sceptique quant aux chances de voir l'Union européenne prendre vraiment en charge, d'ici la fin du siècle, la sécurité et la défense. Ce scepticisme est encore accentué par l'évolution du climat politique au sein de l'Union européenne depuis le sommet de Maastricht, en particulier les graves difficultés apparues pour la ratification du traité ainsi que l'échec de la Communauté dans la gestion du drame yougoslave. En raison des importantes divergences d'intérêts et de conceptions existant entre les membres de l'Union, divergences qui ne pourront que s'accroître avec l'élargissement de cette dernière, le chemin conduisant à une défense commune ne peut qu'être encore long et incertain²⁵.

Tant qu'il n'y aura pas accord entre les membres de l'Union européenne sur la nature profonde de cette union et sur ses finalités, l'identité européenne de défense risque de rester en grande partie dans la sphère de la phraséologie, des belles déclarations généreuses et de la langue de bois. Par ailleurs, l'expérience des opérations engagées en relation avec le conflit de l'ex-Yougoslavie manifeste clairement la faiblesse des capacités militaires de l'UEO par rapport à celles dont dispose l'OTAN. Certes, des efforts ont été entrepris pour remédier à cet état de fait, mais on peut douter, en raison notamment des désaccords politiques existant entre les membres de l'UEO, que cette situation change radicalement dans un proche avenir. Ainsi que le note avec raison Eric Remacle, «l'utilisation de l'UEO par l'Union européenne comme bras armé relève encore très largement de la gesticulation symbolique, voire du *wishfull thinking*, et il sera très difficile à cette organisation de trouver sa place sur un terrain déjà amplement occupé par l'OTAN²⁶». On ne peut certes pas exclure à l'avenir un engagement actif de l'Union européenne dans certaines opérations de maintien de la paix ou de rétablissement de la paix. Cependant, un engagement de l'ensemble de ses membres dans de telles opérations semble improbable. C'est pourquoi on s'orientera sans doute plutôt vers des dispositifs opérationnels à géométrie variable, sous bannière communautaire.

On peut également relever que plusieurs facteurs constituent un frein à une complète intégration de l'UEO dans l'Union européenne et sont même susceptibles de favoriser une certaine autonomie de l'UEO par rapport aux institutions communautaires. Tout d'abord, deux membres de l'Union européenne, l'Irlande et le Danemark, ne sont pas membres de l'UEO. Ensuite, au terme du processus d'élargissement de l'Union européenne qui est en cours,

25. Voir à ce sujet Edward MORTIMER, *European Security after the Cold War*, Brassey's, 1992 («Adelphi Paper» no 271).

26. «L'UEO et l'OTAN dans le conflit de l'ex-Yougoslavie», *Le Trimestre du Monde*, no 24, 1993, p. 164.

certains des nouveaux membres de l'Union (Suède, Autriche, Finlande), vont sans doute hésiter à devenir membres à part entière de l'UEO, pour se contenter d'un statut d'observateur. En effet, il est exigé des nouveaux membres de l'UEO non seulement l'acceptation du traité mais aussi la signature de toutes les déclarations de l'UEO depuis celle de Rome en 1984, c'est-à-dire également l'engagement en faveur d'une politique de dissuasion nucléaire (plate-forme de 1987). L'élargissement de l'UEO aux nouveaux membres de l'Union européenne pourrait également être freiné par le fait qu'il est difficilement envisageable que ces États puissent devenir membres de l'UEO sans adhérer en même temps à l'OTAN, ce qui rendrait plus difficile le processus. En effet, alors qu'il n'y aurait aucun problème à voir certains pays devenir membres de l'OTAN sans adhérer à l'UEO, il n'en serait pas de même de l'inverse. Cela pourrait en effet conduire, selon les craintes exprimées par les Américains, à voir les États-Unis impliqués à travers l'UEO dans de possibles conflits qui pourraient obliger l'OTAN à s'engager²⁷. Il est bien évident que ce problème prendrait une acuité particulière en cas d'un éventuel élargissement ultérieur de l'Union européenne à certains pays d'Europe de l'Est.

D — Les chances de l'OTAN

L'OTAN, institution sur laquelle a reposé durant la guerre froide la sécurité de l'Europe occidentale, semble aujourd'hui, dans le nouveau contexte européen, confrontée à un certain nombre d'obstacles ou d'aspects négatifs.

Premièrement, l'effondrement des régimes communistes et la dislocation de l'URSS ont, en relativisant l'identité de l'Europe occidentale, porté atteinte à l'un des fondements de l'OTAN. En effet, l'Ouest européen est en bonne partie une entité qui a émergé et a maintenu son unité à la faveur de la menace soviétique²⁸. Il serait donc dangereux d'extrapoler à partir de l'expérience de ces cinquante dernières années en considérant que, quoi qu'il arrive, l'Ouest continuera naturellement d'exister en tant qu'entité politique et militaire. En dépit des apparences, l'OTAN n'a rien d'une grande puissance ayant des intérêts clairement définis dans de nombreux domaines. Bien au contraire, chacun de ses membres a ses propres intérêts et priorités et l'on peut se demander si la condition nécessaire à un dépassement de ces divergences n'est pas, comme c'était le cas durant la guerre froide, l'existence d'une menace majeure touchant l'ensemble des membres de l'Alliance. Certes, les sérieuses incertitudes qui planent sur l'avenir de la Russie et de sa politique étrangère ne permettent toutefois pas d'exclure la réapparition à terme de menaces majeures suscepti-

27. Voir à ce sujet Peter SCHMIDT, *The Western European Union in the 1990s: Searching for a Role*, Washington, Strategic Studies Institute, (SSI Special Report), May 1993, p. 18. Voir également François HEISBOURG, *De la notion de menace au concept de risque: la nouvelle donne de la sécurité pour l'Europe*. Rapport présenté au Colloque du Mouvement européen en France, «Politique étrangère et sécurité: quelles ambitions pour l'Union européenne?», Paris, 3 mars 1994, p. 13.

28. Voir à ce sujet Owen HARRIES, «The Collapse of the West», *Foreign Affairs*, September / October 1993, p. 41.

bles de renforcer la cohésion de l'Alliance. Cependant, à l'heure actuelle, l'absence de telles menaces n'est pas un facteur favorable à la cohésion de l'institution.

Deuxièmement, l'OTAN ne semble pas dans une position idéale pour faire face à une grande partie des problèmes de sécurité dans l'Europe d'aujourd'hui, car ces problèmes ne menacent pas directement et de manière majeure les membres de l'Alliance et sont donc incapables de conduire à une politique unique et ferme en raison des divergences d'intérêts qu'ils suscitent. Dans le domaine du hors-zone, il ne s'agit plus de menaces directes sur l'intégrité territoriale et la souveraineté des membres de l'Alliance. Il est donc inévitable qu'un consensus soit beaucoup plus difficile à obtenir pour une intervention militaire hors-zone en raison des profondes divergences d'intérêts pouvant exister entre les membres de l'Alliance ou à cause de l'attitude réservée de l'opinion publique de certains d'entre eux. Il est en effet difficile de légitimer une intervention extérieure auprès de l'opinion publique lorsque les intérêts vitaux ne sont pas en question. Il en est de même lorsqu'il s'agit de risques non strictement militaires.

Troisièmement, les membres de l'Alliance atlantique ne partagent pas tous la même conception du rôle à attribuer à cette institution, ainsi qu'en témoigne notamment l'attitude de la France qui, depuis 1966, reste en dehors de la structure de commandement militaire intégré de l'OTAN et cherche aujourd'hui à restreindre le rôle de l'Alliance au profit de celui d'une identité européenne de défense.

Quatrièmement, cela conduit à une autre incertitude pouvant peser négativement sur l'OTAN et qui tient au rôle des États-Unis au sein de l'Alliance, au maintien de leur prééminence dans les structures militaires de cette dernière et à leur volonté future de maintenir un engagement crédible en Europe.

Cependant, en dépit de ces limites et de ces facteurs d'incertitude, l'OTAN semble appelée à demeurer une institution clé en matière de sécurité. Il ne faut en effet pas négliger le fait que l'Alliance atlantique a, durant plusieurs décennies, prouvé son efficacité et que, forte de ses succès passés, cette organisation a entrepris une adaptation de ses objectifs et de sa stratégie, s'est engagée dans une coopération avec l'Europe de l'Est et s'est progressivement ouverte à la possibilité d'intervenir hors-zone. En outre, l'OTAN est aujourd'hui la seule institution de sécurité disposant sur le continent européen de moyens opérationnels efficaces et crédibles. Comme le reconnaît lui-même Jacques Delors, «l'OTAN reste en Europe incontestablement le mécanisme le plus efficace en matière de coopération internationale sur le plan de la défense et de la sécurité. Elle constitue la réassurance ultime pour dissuader une guerre nucléaire et une attaque conventionnelle sur le territoire de ses États membres²⁹».

29. Allocution prononcée à la Conférence de l'Urss, «Questions sur la sécurité européenne», Bruxelles, 10 septembre 1993, p. 8. Voir dans le même sens les remarques de Hanspeter Neuhold, «7. Herbert-Miehsler-Gedächtnisvorlesung an der Universität Salzburg am 25. Juni 1993», p. 6.

Reconnaître ces atouts et ce rôle privilégié de l'OTAN en matière de sécurité européenne conduit inévitablement à se demander si une extension de l'Alliance à l'Est ne contribuerait pas à renforcer la sécurité de cette partie du continent, en y empêchant notamment le développement de conflits locaux ou régionaux. C'est à cette question qu'ont d'ailleurs été confrontés au cours de ces dernières années les membres de l'Alliance sous la pression des pays appartenant au groupe de Visegrad. Plusieurs raisons conduisent à apporter une réponse négative à une telle interrogation.

Premièrement, un élargissement de l'OTAN vers l'Est impliquerait le risque d'une perte de cohésion de l'institution et d'affaiblissement de son processus de décision. L'existence, dans la partie orientale de l'Alliance ainsi élargie, d'une zone d'instabilité et de fortes tensions, en raison de conflits ouverts ou latents, risquerait même de conduire à une dilution voire à un éclatement de l'institution. En voulant apporter plus de sécurité à l'Europe de l'Est, on risquerait de détruire ainsi la seule institution crédible en matière de défense existant en Europe occidentale.

Deuxièmement, l'OTAN étant une alliance défensive, on ne voit pas bien comment elle serait à même, au cas où elle accueillerait des pays ayant des problèmes de minorités ou de frontières, d'apporter la sécurité à ses nouveaux membres. Elle risquerait de perdre son caractère de défense commune sans parvenir pour autant, en raison des profondes divergences d'intérêts existant entre ses membres, à se transformer en un véritable système de sécurité collective³⁰.

Troisièmement, tout semble indiquer que, à court ou à moyen terme, les nouveaux membres de l'OTAN ne pourraient faire face à leurs obligations militaires et financières.

Quatrièmement, une extension de l'OTAN, de sa zone d'influence et de ses garanties jusqu'aux frontières de la Russie, alors que ce pays est dans un état de dangereuse instabilité, ne pourrait que servir de catalyseur aux tendances nationalistes et extrémistes dans ce pays³¹.

Cinquièmement, on prendrait le risque de dévaloriser la garantie nucléaire américaine apportée jusqu'à aujourd'hui à l'Europe occidentale. Les États-Unis seraient-ils en effet prêts à remplir les engagements découlant de cette garantie en cas de conflit grave en Europe de l'Est ?

Inclure l'Europe de l'Est au sein de l'OTAN risquerait donc de mettre sérieusement en péril cette institution sans apporter la sécurité souhaitée par les nouveaux pays membres. On pourrait certes se référer à l'histoire même de l'OTAN en faisant remarquer que la Grèce et la Turquie ont été contraintes, en

30. Voir Karl-Heinz KAMP, *Die Frage einer «Osterweiterung» der NATO*, Bonn, Konrad-Adenauer Stiftung, Interne Studien und Berichte, Nr 57/93, November 1993.

31. Voir Uwe NERLICH, *Jenseits des «Partnership-for-Peace» Programms: Überlegungen zur Stellung der Russischen Föderation und der vier Mitteleuropäischen Staaten im Verhältnis zur NATO*, Ebenhausen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 1994.

raison de leur appartenance à l'Alliance atlantique, de contenir leur antagonisme à l'intérieur de certaines limites. Cependant, il ne faut pas oublier que l'OTAN était alors sous la menace d'un adversaire majeur, ce qui tendait à imposer la cohésion et la solidarité en son sein. En outre, si elle a pu empêcher le conflit gréco-turc de dégénérer, l'OTAN a été impuissante à le régler véritablement. Par ailleurs, pour ce qui est de la stabilité interne, leur appartenance à l'OTAN n'a pas empêché la Grèce et la Turquie de connaître toutes deux, durant une certaine période, de sérieux troubles internes et la venue au pouvoir de régimes non démocratiques et violant gravement les droits de l'homme.

Tout en comprenant les inquiétudes des pays de l'Est pour leur sécurité, on ne peut donc qu'approuver les réserves exprimées par l'OTAN quant à un élargissement vers l'Europe de l'Est, cela d'autant plus que l'Alliance atlantique a engagé un processus de coopération avec ces pays. Le CCNA, créé en 1991, a contribué à accroître la confiance et la coopération entre l'OTAN et les anciens membres du Pacte de Varsovie. Quant au Partenariat pour la paix, dont la création a été décidée lors du sommet de l'Alliance réuni à Bruxelles les 10 et 11 janvier 1994, il va un pas plus loin dans la coopération de l'OTAN avec les pays de l'Est, même s'il ne répond que très imparfaitement aux attentes de plusieurs d'entre eux et s'il a ainsi suscité une évidente déception au sein du groupe de Visegrad. Il s'agit en effet d'un cadre ouvert et extensible qui permet une coopération militaire et politique directe entre l'OTAN et les pays de l'Est, ainsi que les autres pays européens non membres de l'Alliance qui décideront d'y participer. Cette coopération prendra la forme de manœuvres conjointes, d'une préparation d'éventuelles opérations de maintien de la paix communes et également de consultations en cas de menace extérieure. En outre, la souplesse de la formule adoptée devrait permettre de trouver des solutions sur mesure dans cette coopération en fonction des besoins et des possibilités de chacun.

Le Partenariat pour la paix comporte toutefois une sérieuse faiblesse : en étant présenté comme une première étape d'un processus pouvant conduire à un élargissement de l'OTAN, il ne fait qu'escamoter et reporter le problème posé par cet élargissement. Il permettra sans doute de calmer temporairement l'impatience et l'inquiétude des pays de l'Est candidats à l'OTAN, mais il n'évitera pas à l'Alliance de devoir tôt ou tard affronter à nouveau ce problème, sans que l'on puisse espérer qu'une solution y soit trouvée plus facilement qu'aujourd'hui, ainsi qu'en a témoigné, en décembre 1994, le refus de la Russie de signer les documents relatifs à sa coopération avec l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la paix, refus suscité par l'intention américaine de voir fixer le calendrier d'une éventuelle adhésion à l'Alliance des pays d'Europe centrale et orientale. Il serait hasardeux de penser que demain la Russie soit plus favorable à une adhésion de ces pays à l'OTAN. Quant à imaginer régler le problème en incluant la Russie au sein de l'OTAN, en se fondant sur l'ouverture opérée par le Partenariat pour la Paix, auquel la Russie a décidé de participer, ce serait un non-sens, car cela reviendrait à condamner l'Alliance atlantique en la vidant de sa substance.

Si elle veut garder son efficacité et éviter la dilution ou la dislocation, l'OTAN est condamnée, tout en développant sa coopération avec l'Est, à demeurer, à court et à moyen terme, une institution de défense collective occidentale. Elle pourra certes apporter, dans le cas d'opérations hors-zone de maintien de la paix, voire de rétablissement de la paix exécutées sur mandat des Nations Unies ou de la CSCE, une contribution utile, bien que limitée, aux problèmes de sécurité de l'Europe de l'Est. Son maintien en tant qu'institution de défense collective n'en demeure pas moins indispensable, cela pour deux raisons principales.

Premièrement, la prise en compte des réalités géostratégiques rend attentif au fait que, par ses dimensions et ses ressources, la Russie est et restera à l'avenir, à moins de subir un éclatement complet, une puissance de grande envergure. Ses moyens militaires conventionnels et nucléaires, bien qu'aujourd'hui diminués, demeurent impressionnants. Sa capacité nucléaire restera redoutable, même après l'exécution de l'accord START II. Face à la Chine, à l'Inde, au monde musulman et au Japon, la Russie ne peut qu'être conduite à maintenir une puissance militaire forte. L'Europe occidentale doit disposer des moyens d'équilibrer cette puissance militaire en cas de dérive nationaliste ou de troubles graves en Russie. Pour le moment, seule l'OTAN est à même de remplir cette exigence et rien n'indique qu'il en sera différemment dans un avenir prévisible³².

Deuxièmement, ainsi que la guerre du Golfe l'a montré, le flanc sud de l'Europe est d'une grande importance en matière de sécurité et pourrait être le théâtre de sérieuses menaces, à la faveur notamment de la prolifération sauvage des armes nucléaires et des instabilités suscitées par la montée des fanatismes. À travers l'un de ses membres, la Turquie, l'Alliance est elle-même en contact direct avec l'Asie centrale, région en pleine restructuration³³.

À l'avenir, l'Alliance peut, au-delà de ses fonctions de défense collective, représenter un pôle de stabilité bénéfique pour l'Europe tout entière : stabilité au sein même de l'Alliance (maintien de liens étroits de collaboration avec les États-Unis, poursuite de l'ancrage d'une Allemagne réunifiée dans la communauté des États occidentaux, etc.). Ce pôle de stabilité ne peut qu'avoir des effets bénéfiques sur l'ensemble de l'Europe, cela d'autant plus si l'Alliance poursuit et renforce sa collaboration avec les pays de l'Est et la Russie.

E — L'avenir de la sécurité européenne : les limites du possible

Le rêve d'une Europe enfin libérée des conflits et de leur cortège de violence, et dont la stabilité et la sécurité seraient assurées par un système de

32. Voir Charles L. GLASER, «Why NATO is Still Best. Future Security Arrangements for Europe», *International Security*, vol. 18, no 1, 1993, pp. 5-50.

33. Voir Philippe BRAILLARD, Mohammad-Reza DJALILI, *L'émergence d'un nouvel espace géopolitique au Caucase et en Asie centrale : conséquences régionales et internationales*, Berne, Office central de la Défense, 1992 («Études relatives à la politique de sécurité»).

sécurité collective, est sans doute très présent chez les Européens, à la mesure des espoirs suscités par la fin de la guerre froide et des craintes qu'ont fait réapparaître le surgissement de nouvelles menaces dans un continent profondément transformé.

Un examen lucide de la réalité politico-stratégique de l'Europe d'aujourd'hui montre toutefois clairement qu'un tel rêve n'est pas près de se concrétiser, que ce soit à court ou à moyen terme. En lieu et place de la réalisation de ce rêve, nous sommes confrontés à un paysage européen de sécurité caractérisé par un éparpillement entre diverses institutions dont aucune ne semble à même de constituer la base d'un futur système européen de sécurité collective et dont la coopération et la complémentarité rencontrent assez rapidement des limites radicales. Toutefois, ainsi que cela a été mis en évidence ci-dessus, le problème n'est pas institutionnel ou architectural. Il réside dans la nature nouvelle des risques et des menaces et dans la manière dont les intérêts des divers États européens sont touchés par ceux-ci. De toutes les institutions de sécurité existantes, seule l'OTAN semble pour le moment capable d'une action efficace et crédible. Elle ne rassemble toutefois qu'une partie des États européens et ne peut, à moins de se mettre elle-même en péril, s'engager dans un processus rapide d'élargissement. Un tel processus d'élargissement rapide serait d'ailleurs, ainsi que cela a déjà été relevé ci-dessus, bien incapable d'apporter à l'Europe de l'Est la stabilité et la sécurité nécessaires.

Au-delà de l'éparpillement et de la géométrie variable, le paysage européen de sécurité est également caractérisé par un profond déséquilibre, par une dissymétrie entre deux zones : une zone de stabilité et de sécurité à l'Ouest et une zone de forte instabilité et de conflits possibles à l'Est. Pour reprendre les termes de Pierre Hassner, «it is neither the bipolar opposition of the two alliances nor a pan-European order of collective security and cooperation of the type dreamed of, each in his own way, by de Gaulle or Genscher, it is a Europe which is profoundly differentiated by zones which have radically different degrees of security³⁴». Dans cette Europe de la sécurité à plusieurs vitesses, les pays d'Europe centrale et orientale représentent incontestablement une zone grise en matière de sécurité.

Dans la mesure où, ainsi que cela a été mis en évidence ci-dessus, il est illusoire d'espérer voir naître, dans un avenir proche et même prévisible, un véritable système de sécurité paneuropéen, les Européens ne pourront faire autrement qu'accepter de vivre avec cette dissymétrie entre l'Est et l'Ouest en termes de stabilité et de sécurité. En constituant le pilier principal de la sécurité européenne, l'OTAN, même si elle ne parvient pas à effacer complètement ce déséquilibre, est appelée à l'atténuer, cela à travers le développement de ses capacités d'intervention hors-zone et également grâce à sa coopération avec les pays de l'Est (CCNA, Partenariat pour la paix). À un stade ultérieur, l'Union européenne pourrait faire un pas important de plus dans ce sens, si elle parvenait, ce qui semble encore très incertain, à prendre en charge les

34. «An Overview of the Problem», in *War and Peace: European Conflict Prevention*, op. cit., p. 6.

activités de défense. Ce pas serait d'autant plus décisif si cette Union parvenait à s'élargir en direction de l'Est.

On ne peut toutefois pas ignorer que cette Europe de la sécurité à plusieurs vitesses, qui semble pour le moment une réalité incontournable, recèle d'incontestables dangers. La non-intégration de l'Est dans des structures communes en matière de sécurité fragilise considérablement les régimes démocratiques de l'Europe de l'Est, cela d'autant plus que cette dissymétrie en matière de sécurité s'accompagne d'une difficulté à s'ouvrir à ces pays dans le domaine économique et social³⁵. Or, la recherche d'un nouvel ordre européen permettant d'assurer stabilité et sécurité ne peut relever de la seule dimension militaro-stratégique. Elle nécessite aussi une véritable intégration économique et sociale, car, aujourd'hui plus que jamais, la sécurité n'est pas d'abord une affaire de volontarisme politique, de simples moyens militaires ou d'architecture institutionnelle, mais bien plutôt de conditions favorables dans le domaine économique, social et culturel. Un futur élargissement du régime de sécurité occidental à l'Europe de l'Est nécessite donc l'extension à l'Est de la dynamique d'intégration de l'Europe occidentale. Comme le relève Dieter Mahncke, une telle extension «semble sans doute utopique et visionnaire, mais elle n'en est pas moins plus réaliste que l'idée de l'instauration d'une CSCE renforcée et dotée d'un véritable pouvoir de décision et d'intervention. En effet, pour qu'une telle CSCE puisse fonctionner, cela présuppose l'existence préalable d'un tel régime de sécurité reposant sur l'intégration, car on ne peut espérer voir réellement fonctionner un tel système sans que ses membres s'accordent véritablement sur des valeurs fondamentales et aient développé des relations dans lesquelles la force militaire ne joue qu'un rôle secondaire. En l'absence d'une telle intégration (au moins d'une intégration en cours), la création d'une structure ambitieuse (CSCE renforcée) ne pourrait être que frustrante, voire dangereuse, car elle ne pourrait réellement fonctionner alors qu'on pourrait avoir l'illusion de disposer d'un système assurant une sécurité plus grande³⁶».

La capacité de l'Union européenne à remplir le rôle majeur qui s'offre à elle en ce domaine est toutefois sérieusement frappée du sceau de l'incertitude. Dans un avenir proche, les pays membres de la Communauté seront en effet prioritairement occupés à digérer à la fois l'élargissement aux nouveaux membres provenant de l'AELE et l'approfondissement de l'intégration communautaire ainsi qu'à harmoniser leurs différentes conceptions quant aux objectifs et aux finalités de leur union. Il ne leur sera pas facile de dépasser l'ambiguïté qui marque actuellement leur politique à l'égard de l'Est, politique reposant sur la proclamation d'une volonté d'ouverture et d'association et en même temps sur un ensemble de pratiques allant dans le sens d'une protection et d'une fermeture.

35. Voir à ce sujet *The NATO Summit and beyond: A Consensus Report of the CSIS Senior NATO Policy Group*, Washington, D.C., The Center for Strategic and International Studies, 1994, p. 5.

36. Dieter MAHNCKE, *Parameters of European Security*, op. cit., p. 4.